

PRZEZNACZENIE A UŻYTKOWANIE GRUNTÓW MIEJSKICH

(artykuł dyskusyjny)

Abstrakt. W artykule podejmuje się próbę unifikacji terminologii stosowanej przez polskiego legislatora, a odnoszącej się do zarządzania gospodarką przestrzenną na szczeblu gminy i powiatu. W obowiązujących przepisach wykonawczych stosuje się bowiem dwie klasyfikacje funkcji terenów: dla procedur planistycznych oraz geodezyjno-kartograficznych. Utrudniony jest przez to monitoring przeobrażeń struktury użytkowania gruntów, które teoretycznie mają być odpowiednie do ustaleń urbanistycznych jako prawa miejscowego.

Na podstawie przeglądu literatury przedmiotu oraz dotychczasowych rozstrzygnięć administracyjnych przedstawia się nową klasyfikację przeznaczenia i wykorzystania gruntów, w której wyróżniono 3 główne klasy zagospodarowania (użytki sztuczne, użytki naturalne i nieużytki) oraz kilkanaście ich podtypów I, II, a nawet III rzędu. Szczególną uwagę zwrócono na usługi i przemysł jako działalności kreujące ogólny rozwój społeczno-gospodarczy. Powierzchnie biologicznie czynne o istotnym znaczeniu dla estetyki i kompozycji krajobrazu miejskiego, aczkolwiek drugoplanowe, potraktowano zwięźle.

Przedstawioną systematyzację postuluje się poddać empirycznej weryfikacji przez pilotażowe wdrożenie w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. Uzyskanie opinii ekspertów (urzędników, urbanistów, architektów, geodetów, inwestorów) pozwoli następnie na jej ostateczną optymalizację za pomocą procedur naukowo-badawczych. Taka kolejność i sposób postępowania pozostawałyby w zgodzie z ideą gospodarki opartej na wiedzy oraz przyczyniłyby się do lepszego harmonizowania ładu przestrzennego.

Słowa kluczowe: przeznaczenie terenów, użytkowanie gruntów, planowanie przestrzenne, geodezja, miasto

Wprowadzenie

Atrakcyjność jednostek terytorialnych istotnie zależy od prawidłowo ukształtowanej struktury funkcjonalno-przestrzennej, przez którą rozumie się relacje między elementami składającymi się na całość, a w szczególności na osi środowisko naturalne – działalność gospodarcza – mieszkalnictwo. Na dynamikę tych przemian w przeszłości wywierały wpływ rozmaite czynniki o charakterze inżynieryjno-technicznym, demograficznym, ekonomicznym, politycznym i społeczno-kulturowym. Inaczej mówiąc, poszczególne fragmenty układów urbanistycznych powstawały w toku historycznego procesu rozwoju, podlegając następnie modernizacji głównie na skutek zmian sposobu oraz intensywności użytkowania gruntów (Chudak 2008). Obserwuje się to również dzisiaj, przy czym coraz większego znaczenia nabiera aspekt stricte finansowy, związany z oddziaływaniem renty gruntowej. Powoduje to postrzeganie ładu przestrzennego z punktu widzenia możliwości uzyskiwania wymiernych korzyści majątkowych przez właścicieli nieruchomości. Poszukiwanie zysków nie wyklucza bynajmniej obowiązku dbałości o zachowanie wysokiej jakości otoczenia w zakresie

architektonicznym, ekologicznym i komunikacyjno-transportowym. Właściwy wybór przeznaczenia istniejących bądź realizowanych obiektów budowlanych winien zatem nawiązywać do sytuacji rynkowej, jednakże z uwzględnieniem potrzeb wynikających z konieczności ochrony zabytków i najcenniejszych zasobów przyrodniczych.

Do 2003 r. pojęcie ładu przestrzennego nie znajdowało wyrazu w przepisach prawnych, mimo że powszechnie nim operowano zarówno w pracach naukowych, jak i w opracowaniach empiryczno-diagnostycznych. Dopiero w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sprecyzowano je, odnosząc do uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych oraz estetyczno-kompozycyjnych¹. Definicja ta w swojej konstrukcji nawiązuje do wcześniej spotykanych w literaturze przedmiotu, zwracając uwagę na harmonię, spójność i hierarchię schematów urbanistycznych (ruralistycznych). Warto ponadto pamiętać, że ład przestrzenny nie należy do kategorii statycznych, aczkolwiek zawsze rozpatrywany jest w danym momencie czasu (Parysek 2006). Reasumując, będzie nim pożądaný stan zagospodarowania terenów, w którym bieżące funkcjonowanie jednostki osadniczej opiera się na racjonalności społecznej i efektywności kosztowo-dochodowej, a liczba potencjalnych konfliktów wewnętrznych na tej płaszczyźnie zostanie maksymalnie zminimalizowana (Gaczek 2003).

W powyższym kontekście za cel artykułu przyjmuje się próbę unifikacji terminologii stosowanej przez polskiego legislatora, a odnoszącej się do zarządzania gospodarką przestrzenną na szczeblu gminy i powiatu. Obowiązujące przepisy wykonawcze proponują bowiem dwie klasyfikacje funkcji terenów, odrębne dla procedur planistycznych i geodezyjno-kartograficznych². Dualizm ten sprawia, że utrudniony jest monitoring przeobrażeń struktury użytkowania gruntów, które teoretycznie mają być odpowiednie do ustaleń urbanistycznych jako prawa miejscowego. Pogląd ten niekoniecznie znajduje potwierdzenie w rzeczywistości, czego nie można tłumaczyć wyłącznie sytuacją już zastaną podczas sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego. Organy administracji powiatowej niestety nader pochopnie wydają pozwolenia na budowę, kierując się dobrze pojmowanym interesem ogólnospołecznym, bądź też nie analizując wnikliwie dostarczonych i posiadanych przez siebie dokumentów. Inną kwestią jest, że zapisy planistyczne często lakoniczne lub niedbale skonstruowane utrudniają podejmowanie decyzji lokalizacyjnych. W efekcie osiągnąony ład przestrzenny odbiega znacznie od pierwotnych zamierzeń. Jednolita systematyzacja użytków pozwoliłaby na większą kontrolę ruchu inwestycyjnego, w konsekwencji przeciwdziałając utrwalonym negatywnym wzorcom i tendencjom.

Klasyfikacje terenów miejskich w literaturze naukowej

Zasadniczo przyjmuje się, że zróżnicowanie przeznaczenia terenów miejskich powinno odzwierciedlać aktualne i przyszłe potrzeby ludzkie. Ze względu na kryterium powszechności

¹ Art. 2 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717 z 2003 r. ze zmianami).

² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587 z 2003 r.) oraz Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. nr 38, poz. 454 z 2001 r.).

najogólniej można je podzielić na podstawowe i wyższego rzędu³. Te pierwsze związane są z zapewnianiem funkcjonowania czynności biologicznych jednostki (odpowiedniej jakości powietrze, woda, pożywienie) oraz z zaspokojeniem współczesnych wymagań egzystencjonalnych (np. mieszkanie, praca, ochrona zdrowia, edukacja). W użytkowaniu ziemi potrzeby podstawowe zaspokajane są przez tereny wykorzystywane pod uprawy rolno-ogrodnicze, wody, mieszkalnictwo, edukację, ochronę zdrowia, handel, gastronomię czy przemysł. Mechanizm występowania potrzeb wyższego rzędu, materialnych i niematerialnych, jest natomiast zupełnie inny. Ich realizacja, nie będąc absolutnie niezbędną, determinuje awans cywilizacyjny. W grupie tych potrzeb należy wyróżnić posiadanie dóbr luksusowych, wyższe wykształcenie, uprawianie sportu i turystyki, praktyki religijne, hobby, miłość itp. Warunkuje to wyznaczanie terenów na cele oświatowo-naukowe, kulturalne, wypoczynkowe, jak również tworzenie ekskluzywnych stref mieszkaniowych oraz działalność wysokospecjalistycznych placówek usługowych (Chudak 2009). W efekcie na skutek dynamicznych zmian trybu i stylu życia współczesnych generacji struktury funkcjonalno-przestrzenne miast ulegają permanentnym rekombinacjom. Proces ten wyjaśnia jednak nie tylko skala popytu na określone nieruchomości, ale także walory lokalizacyjne przestrzeni. Gospodarowanie czy też zamieszkanie w lepszym sąsiedztwie umożliwia bowiem uzyskanie z tego tytułu dodatkowych profitów lub pełniejszej satysfakcji, co generalnie uznaje się za specyficzną odmianę renty ekonomicznej – gruntową. Wiąże się to jednocześnie ze świadomością i gotowością płacenia wyższych stawek za grunty przeznaczone pod poszczególne funkcje, w momencie akceptacji ich położenia przez przyszłych użytkowników (Boyce 1974).

Wykreślenie graficznego modelu odwzorowującego istotę renty gruntowej napotyka na spore trudności i jest w zasadzie niewykonalne bez przyjęcia licznych uproszczeń. Jako najważniejsze zazwyczaj wymienia się:

- centrum miasta jest rynkiem zbytu i skupiskiem miejsc pracy,
- warunki fizjograficzne terenów są nieodróżniane (identyczne),
- transport odbywa się w układzie koncentrycznym,
- nie prowadzi się żadnej polityki przestrzennej, a zatem nie istnieją bariery i ograniczenia sformułowane na drodze administracyjno-prawnej,
- grunty podlegają dzierżawie,
- ziemia, praca i kapitał wchodzi w więzi substytucyjne (McCann 2001).

Zastosowanie powyższych założeń idealizacyjnych pozwala stwierdzić, że najwyższą rentę uzyskuje się z lokalizacji w rynku (wokół centralnego placu) lub przy głównej ulicy miasta, ponieważ mamy tutaj do czynienia z najniższymi kosztami transportu i zarazem maksymalnymi korzyściami aglomeracji (Seyfried 1970). Wyjaśnia to koncentrację w śródmieściu placówek usługowych i handlowych, które generują największy dochód w przeliczeniu na m² zajętej powierzchni. Mieszkalnictwo nigdy nie będzie dla nich stanowić zagrożenia, czego dowodem jest jego wypieranie najpierw z parterowych części budynków,

³ Najbardziej znana jest klasyfikacja potrzeb A. Masłowa, według której istnieje ich hierarchiczne uporządkowanie od najmniej do najbardziej palących. W teorii tej wyróżnia się kolejno potrzeby fizjologiczne, bezpieczeństwa, społeczne oraz szacunku i samourzeczywistnienia.

a później również z kolejnych kondygnacji. Z racji swojej działalności komercyjnej przedsiębiorcy mogą bowiem zaoferować właścicielom nieruchomości znacznie wyższy czynsz (dzierżawę) aniżeli lokatorzy kamienic, w warunkach polskich często osoby biedne, starsze i samotne.

Jeśli przyjąć analogiczny sposób rozumowania, w strefie przejściowej miasta powinno występować mieszkalnictwo wielorodzinne i przemysł, a na jego peryferiach zabudowa jednorodzinna, w tym o charakterze rezydencjalnym oraz siedliskowym. Warto jednak zaznaczyć, że wysokość renty nie spada proporcjonalnie (liniowo) w miarę oddalania się od centrum. W obrębie każdego miasta są bowiem obszary, na których nieruchomości są wyraźnie droższe od otoczenia, a niekiedy nawet zbliżone do cen maksymalnych. Zjawisko to determinuje, zarówno na skraju aglomeracji jak i mniejszych ośrodków, lokalizacja galerii handlowo-usługowych, zakładów przemysłowych stosujących innowacyjne technologie produkcji, obiektów sportowo-rekreacyjnych, a także przebieg głównych arterii komunikacyjnych (obwodnic). Następuje tym samym ekspansja zabudowy na tereny dotychczas użytkowane rolniczo, co jest charakterystyczne dla procesu *urban sprawl*. Tworzy się więc relatywnie szybko wielośrodkowa przestrzeń miejska, wobec której stosuje się następujące nazewnictwo: *dual city*, *two speed city* oraz *quartered city* (Wood 2003).

Nieco inne podłoże pojawienia się lub wzrostu wartości renty gruntowej ma rewitalizacja oznaczająca system działań obejmujących remonty, modernizację i rewaloryzację obiektów wraz z ich ożywieniem gospodarczym (Karwińska 2008). Lokalizacja przestrzenna jest tutaj wprawdzie nadal ważna, ale równie silnie wpływa zakres zachodzących przekształceń, pozostający w bezpośrednim związku z poniesionymi nakładami finansowymi. Są one coraz bardziej nastawione na osłabienie lub powstrzymanie negatywnych konsekwencji upadku poszczególnych części miast, co określa się obecnie mianem regeneracji urbanistycznej, w odróżnieniu od klasycznej rewitalizacji z okresów wcześniejszych (Hall 2006).

Sprawne zarządzanie przestrzenią we wszystkich jego aspektach (planowanie rozwoju zabudowy lub jej odnowa, zmiany sposobu użytkowania nieruchomości, projektowanie sieci komunikacyjnych, ochrona zabytków, kształtowanie zieleni itd.) wymaga przeprowadzenia klasyfikacji funkcji terenów. W piśmiennictwie naukowym nie są one niestety jednolicie sprecyzowane, albowiem poszczególni autorzy posługiwali się odmiennymi metodami lub narzędziami dywersyfikacji. W wyniku tego powstała znaczna liczba podziałów, od względnie prostych do bardzo złożonych, wyodrębniających kilkadziesiąt typów użytkowania ziemi.

Za pionierów studiów nad rzeczywistą strukturą przestrzenną miasta uważa się w Polsce ośrodek krakowski, który w okresie międzywojennym rozpoczął, a następnie od 1948 r. kontynuował badania w tym zakresie. Polegały one początkowo na tzw. morfologicznym (krajobrazowym) kierunku analiz geograficznych. Dopiero w drugiej połowie XX w. wprowadzono wyrafinowane metody statystyczne, identyfikujące zmiany użytkowania terenów w dłuższym okresie, także w powiązaniu z innymi wskaźnikami, np. gęstością zaludnienia (Gaczek 1992). Jednocześnie zdefiniowano nowe pojęcie, użytków technicznych, obejmujących tereny zabudowy mieszkaniowej, fabryczne, eksploatacyjne, górnicze, składowe oraz drogi i koleje (Bromek 1955). Za jego pomocą określano ogólną powierzchnię zainwestowaną, łącznie z podwórzami i placami, stanowiącą kategorię przeciwstawną

nierolniczym użytkom zielonym (parkom, skwerom, zieleńcom, ogrodom jordanowskim, cmentarzom) oraz rolniczym użytkom zielonym, w skład których wchodziły ogrody działkowe, sady, uprawy plantacyjne, grunty orne, łąki, pastwiska i wody (Mydel 1979).

Systematyzacje bardziej wnikliwe wyznaczają po 10 i więcej sposobów użytkowania gruntów a także silnie akcentują ich wybrane cechy, tworząc podklasy. Mieszkalnictwo można bowiem dzielić na niskie lub wysokie, albo ze względu na zwartość zabudowy na intensywne i ekstensywne. Przemysł i usługi rozpatruje się zazwyczaj w układzie branżowym, a zarazem poprzez pryzmat potencjalnej uciążliwości dla otoczenia. Tereny sportowo-rekreacyjne natomiast w zależności od roli, jaką mają odgrywać, zalicza się do grupy usług komercyjnych lub zieleni publicznej, gdy istotniejsze od względu ekonomicznego są walory ekologiczno-pejzażowe. Rozszerzenie podejścia do problematyki funkcji terenów miejskich spowodowało zatem, iż częściowo dwupłaszczyznową ich delimitację przedstawiono m.in. w opracowaniu nad czynnikami użytkowania ziemi w mieście stołecznym Warszawie (Grocholska 1974). Wskazano w nim po dwie formy mieszkalnictwa (wielorodzinne i jednorodzinne), usług (niematerialne i materialne) oraz komunikacji (miejska, ogólnokrajowa-międzynarodowa), a także administrację, przemysł wraz ze składami, zieleń, lasy i sport oraz użytki rolne. Zastanawia jednak uznanie administracji za samodzielną kategorię, albowiem z pewnością w tym przypadku świadczone są usługi jednego podmiotu (organów władzy) na rzecz drugiego (obywateli, instytucji, przedsiębiorstw).

Jeszcze bardziej wartościowy podział zastosowano w rozprawie dotyczącej Łodzi, posługując się w tym celu trzema głównymi właściwościami obszaru zurbanizowanego, tj. funkcją, fizjonomią oraz intensywnością zagospodarowania (Liszewski 1977). Podstawą porządkowania na 10 grup i 16 podgrup była pierwsza z tych cech – przeznaczenie gruntów, dlatego też wyszczególniono tereny mieszkaniowe, produkcyjne, usługowe, komunikacyjne, zieleń i rekreację, inne zainwestowane, intensywne uprawy podmiejskie, użytki rolne, wody i nieużytki. Zwraca uwagę wprowadzenie zupełnie nowej pozycji – ogrodnictwa, które dotychczas klasyfikowano łącznie z uprawami polowymi. Ponadto zmarginalizowano znaczenie lasów i parków, pozbawiając je własnej odmienności funkcjonalnej. Dwa pozostałe parametry charakteryzujące stan przestrzeni rozstrzygały tymczasem o podziale wtórnym (drugorzędny) na 51 typów fizjonomicznych, odnoszących się do atrybutów natury inżynieryjno-budowlanej lub krajobrazowej, oraz na 6 stopni intensywności użytkowania gruntów, wyrażonych wysokością obiektów lub procentowym udziałem trwałego zainwestowania w powierzchni całkowitej.

Opierając się na powyższych klasyfikacjach oraz uwzględniając specyfikę badanego miasta, w pracy dotyczącej Leszna zaproponowano wyróżnienie aż 30 funkcji: 1) mieszkalnictwo wielorodzinne, 2) mieszkalnictwo jednorodzinne, 3) mieszkalnictwo zagrodowe, 4) usługi handlu i gastronomii, 5) usługi oświaty, 6) usługi kultury, 7) usługi administracji, 8) usługi zdrowia, 9) usługi rzemiosła, 10) usługi dla rolnictwa i leśnictwa, 11) usługi turystyczne, 12) usługi inne, 13) przemysł spożywczy, 14) przemysł niespożywczy, 15) przemysł inny, 16) użytki rolne, 17) uprawy ogrodnicze, 18) zieleń leśna, 19) ogrody działkowe, 20) cmentarze, 21) zieleń parkowa, 22) tereny rekreacyjno-sportowe, 23) tereny komunikacji drogowej, 24) tereny komunikacji kolejowej, 25) tereny komunikacji lotniczej,

26) tereny obsługi komunikacyjnej, 27) tereny związane z hydrologią, 28) tereny związane z energetyką, 29) tereny górnicze, 30) nieużytki (Chudak 2001)⁴. W podziale tym szczególnie wyeksponowano usługi, wyznaczając 9 rodzajów tej działalności. Ich duża różnorodność wpływa bowiem stymulująco na rozwój miasta i jest niezbędnym warunkiem właściwego zaspokojenia potrzeb ludności, a także kształtuje miejski styl życia (Ślódczyk 2003). Priorytetowa rola trzeciego sektora gospodarki nie znajduje jednak odpowiedniego wyrazu w strukturach funkcjonalno-przestrzennych nawet najlepiej funkcjonujących ośrodków europejskich. W Monachium, Sztokholmie czy Hadze tereny przewidziane pod usługi i biznes zajmują 10-14% powierzchni miasta, czyli blisko czterokrotnie mniej niż mieszkalnictwo (40-43%) bardzo podobnie jak grunty przeznaczone pod przemysł i składy (11-15%) (Ziobrowski 1992).

Z przytoczonych zaledwie kilku systematyzacji terenów miejskich jasno wynika, że proces poszukiwania przez środowiska naukowe optymalnego modelu nie został ukończony i prawdopodobnie nigdy nie znajdzie się ostatecznego rozwiązania. Przestrzeń, która jest swoistym odwzorowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego, podlega nieustannym przeobrażeniom ilościowo-jakościowym. Co pewien czas pojawiają się w niej nowe elementy, a równocześnie zanikają formy przestarzałe lub nie poddające się rewitalizacji. Inaczej zarazem postrzega się niektóre zjawiska i relacje architektoniczno-urbanistyczne, chociażby z tytułu postępu technologicznego i głębokiej refleksji w nurcie behawioralno-ekologicznym. Funkcje do niedawna wzajemnie wykluczające się obecnie mogą bez przeszkód współegzystować. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest z jednej strony postępujący eklektyzm urbanistyczny stojący w sprzeczności z istotą ładu przestrzennego, z drugiej zaś znacznie utrudnione wydzielenie granic obszarów o heterogenicznym przeznaczeniu i faktycznym użytkowaniu.

Rozwiązania praktyki administracyjnej

Z dorobku wypracowanego generalnie przez geografów korzysta współczesne ustawodawstwo, które na potrzeby praktyki administracyjnej przyjęło własne klasyfikacje funkcji terenów, kierując się przede wszystkim możliwością ich odniesienia do jednostek osadniczych bardzo różnej wielkości. Innymi słowy, regulacje formalnoprawne powinny standaryzować opracowania planistyczne na terytorium całego kraju oraz jednoznacznie określać aktualny status nieruchomości. W rzeczywistości nie zawsze jednak zachodzi sytuacja idealna, albowiem wdraża się innowacyjne koncepcje, które, wyprzedzając rozwiązania legislacyjne, realizowane są półlegalnie. Dodatkowo przekonuje to o konieczności dostosowania obecnych przepisów do potencjału społeczeństw i gospodarek (lokalnych) opartych na wiedzy.

W miejscowym planowaniu przestrzennym obecnie wyróżnia się 7 podstawowych typów przeznaczenia gruntów: tereny zabudowy mieszkaniowej, tereny zabudowy usługowej, tereny użytkowane rolniczo, tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej, tereny zieleni i wód,

⁴ Poszczególne funkcje rozpatrywano w kategorii brutto, co oznacza, że obejmowały one również tzw. przeznaczenia dopuszczalne (np. tereny przeznaczone pod mieszkalnictwo wielorodzinne to suma powierzchni zarezerwowanej dla zabudowy mieszkaniowej wraz z zielenią osiedlową, drogami dojazdowymi, parkingami, garażami i małymi placówkami usługowymi).

tereny komunikacji oraz tereny infrastruktury technicznej. Dzielią się one następnie na podtypy (od 2 do 8), przy czym niezwykle trudno dopatrywać się w tej materii jakichkolwiek zasad logicznego myślenia. Zieleń wraz z wodami oraz infrastruktura techniczna zostały potraktowane zdecydowanie skrupulatniej od usług i przemysłu. Przewidziano bowiem po kilka form tych drugorzędnych elementów przestrzeni antropogenicznej, nadając im indywidualne oznaczenia literowe i graficzne. Działalności stymulujących rozwój społeczno-ekonomiczny nie zróżnicowano tymczasem stosownie do rangi, jaką mają w systemie wolnorynkowym. Mankament ten uwidacznia się szczególnie w przypadku usług ze względu na niezwykle szeroki ich zakres, obejmujący zarówno aktywność biznesową, jak też świadczenia instytucji non-profit, np. placówek służby zdrowia, szkół i uczelni, ośrodków kultury. Wydaje się, że absolutnie niezbędne jest tutaj wydzielenie większej liczby kategorii funkcjonalnych, co pozwoli skuteczniej kształtować i egzekwować ład przestrzenny. Nie należy jednak zapominać, że niektóre usługi są bardzo wrażliwe na zmiany koniunktury gospodarczej, a zatem istnieje wysokie prawdopodobieństwo częstych zmian profilu wykorzystania danej nieruchomości. Zjawisko to obserwuje się zwłaszcza w handlu oraz gastronomii, gdzie następuje błyskawiczna rotacja w asortymencie towarów i ofercie konsumpcyjnej. Ponadto branże te jako komplementarne wzajemnie się przenikają lub zastępują. Innego rodzaju przekształcenia mają miejsce w rzemiośle i drobnej wytwórczości. Zanikają placówki związane z wytwarzaniem i naprawą dóbr niewielkiej wartości, wypierane przez wyspecjalizowane serwisy RTV-AGD, sprzętu komputerowego lub stacje diagnostyki i obsługi pojazdów mechanicznych. Funkcje urbanistyczne muszą więc, oprócz odpowiedniej szczegółowości, charakteryzować się wyważoną elastycznością, aby nie było potrzeby przeprowadzania żmudnych i kosztownych procedur planistycznych bez uzasadnionych przesłanek.

Prawodawca w grupie terenów usługowych wskazał jedynie znaczenie sportu i rekreacji oraz obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². W pierwszym przypadku powody są zupełnie niejasne, w drugim natomiast wyraźnie odwołują się do kontrowersji, jakie wzbudzają lokalizacje kolejnych super- i hipermarketów w naszych miastach. Lokalne stowarzyszenia kupców w odpowiedzi na ekspansję zagranicznych koncernów próbują intensywnie oddziaływać na władze samorządowe, które w ich opinii winny podjąć konkretne decyzje o charakterze prawno-administracyjnym, zapobiegające degradacji rodzimego handlu. Postulaty takie uzasadnia się stale pogarszającą się rentownością tradycyjnych sklepów, co powoduje w konsekwencji ich likwidację, a tym samym zwiększenie stopy bezrobocia (Chudak 2007). Zapisy planu miejscowego w takim ujęciu stają się doskonałym narzędziem kreowania lokalnej polityki przestrzennej, a równocześnie instrumentem zarządzania strategicznego, sformułowanym bezpośrednio na podstawie konsultacji społecznych.

Działalnością istotnie wpływającą na poziom rozwoju każdego terytorium jest obok usług przemysł. Nie znalazł on uznania u autorów klasyfikacji przeznaczenia terenów na potrzeby urbanistyki, albowiem wszystkie jego gałęzie, poza górnictwem, włączono do jednego podtypu – terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Jednakże na skutek wprowadzania nowoczesnych technologii przyjaznych dla środowiska naturalnego uznaje się

obecnie produkcję tego rodzaju za jednostkę motoryczną w koncepcji biegunów wzrostu gospodarczego⁵. Przemysł tzw. motoryczny pobudza bowiem wzrost całego regionu, zapewniając powszechny dobrobyt oraz przyciągając nowe inwestycje. Jednocześnie tworzą się różnorakie powiązania z instytucjami otoczenia biznesu, administracją czy szkolnictwem. Ponadto wywoływane są pozytywne efekty psychologiczne, generujące liczne impulsy do działania i wyrażające się ostatecznie kumulacją sukcesów ekonomicznych (Domański 2006).

Faktem bezspornym jest, że industrializacja nadal stanowi niemałe zagrożenie dla zdrowia ludzkiego pomimo sukcesywnego zwiększania rygorów ekologicznych. Nieodzowne jest wówczas nie tylko wyznaczanie stref ochronnych, ale także permanentny monitoring zanieczyszczeń odprowadzanych do biosfery. Wskazane byłoby zatem wydzielenie podtypów przemysłu uciążliwego i nieuciążliwego dla otoczenia, a granice pomiędzy nimi mogą wyznaczać np. dopuszczalne normy emisji gazów i pyłów, zrzutu nieczystości lub natężenia hałasu. Tymczasem obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. wydatnie zliberalizowała zasady lokalizacji inwestycji produkcyjnych. Dopuszcza się ich obecność bez obowiązku sporządzenia projektu urbanistycznego ani konieczności zachowania fizjonomicznego podobieństwa do istniejącej zabudowy na terenach sąsiednich. Znacznie ograniczyło to inicjatywy planistyczne, gdyż zdecydowana większość gmin dysponuje wolnymi arealami gruntów przeznaczonych na ten cel jeszcze sprzed 20-30 lat (Chudak 2009).

Rozmieszczenie usług i przemysłu, jak również zabudowy mieszkaniowej warunkuje występowanie infrastruktury technicznej o odpowiedniej przepustowości układów przesyłowo-odbiorczych. W dzisiejszych czasach trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie przedsiębiorstw i gospodarstw domowych niekorzystających z sieci elektroenergetycznej, wodno-kanalizacyjnej czy telefonicznej. Niemniej ważny jest dostęp do drogi publicznej, co znajduje potwierdzenie w nakazie definitywnego rozstrzygnięcia tej kwestii na etapie ubiegania się o pozwolenie na budowę. Nie przekonuje to mimo wszystko o potrzebie wskazywania w opracowaniach planistycznych aż tak szczegółowych funkcji terenu dotyczących usytuowania obiektów i urządzeń infrastrukturalnych. Specyficzna zapobiegliwość twórców regulacji prawnych wynika być może ze złych doświadczeń praktycznych: konfliktów lub zbyt ostrej walki konkurencyjnej jednostek branżowych o prawo dysponowania gruntami na cele własnego rozwoju. Nie wyjaśnia to oczywiście w żaden sposób, z jakiego powodu pominięto w klasyfikacji tereny kolejowe i lotniska.

Aprobaty nie znajduje także nadmiernie skomplikowany podział terenów zielonych i wód, który powinien zostać uproszczony. Specjalne wydzielanie obszarów cennych przyrodniczo (będących pod ochroną), jak i zagrożonych powodzią zakłóca przejrzystość planowanej struktury funkcjonalno-przestrzennej, albowiem nie informuje jednoznacznie, z jakimi użytkami mamy do czynienia. Ponadto trzeba postawić kluczowe pytanie, dlaczego analogicznego manewru nie wykonano dla stref objętych nadzorem i opieką konserwatora zabytków albo przeznaczonych pod kompleksową rewitalizację. Tereny zalewowe można

⁵ Została ona sformułowana przez francuskiego ekonomistę F. Perroux na początku lat 50. XX w.

natomiast swobodnie zaliczyć do nieużytków, o których występowaniu niestety całkowicie zapomniano.

Konstrukcja dwóch pozostałych typów przeznaczenia terenów (zabudowa mieszkaniowa oraz użytkowanie rolnicze) wywołuje mniejsze zastrzeżenia, chociaż forma architektoniczna zagrody chłopskiej wykazuje wiele wspólnego z mieszkalnictwem jednorodzinnym, a obsługa produkcji w gospodarstwach rolnych, ogrodniczych, leśnych i rybackich to nic innego jak przemysł rolno-spożywczy. Warto zatem zastanowić się nad modyfikacją systematyzacji również pod tym względem.

W porównaniu z metodologią stosowaną w trakcie sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego regulacje geodezyjno-kartograficzne charakteryzują się większą precyzją. Wyodrębnia się wprawdzie identyczną grupę użytków głównych (7), ale zdecydowanie bardziej różnicuje się ich rodzaj. Grunty zainwestowane dzieli się m.in. na mieszkaniowe, przemysłowe, rekreacyjno-wypoczynkowe, górnicze, drogi i koleje. Używa się zarazem pojęcia: inne tereny zabudowy, co pozwala przypisać do tej klasy usługi. Ciekawą i w pełni uzasadnioną kategorią są „zurbanizowane tereny niezabudowane”, czyli wyłączone z produkcji rolniczej lub leśnej, a niewykorzystane dotychczas do celów budowlanych.

Na potrzeby sklasyfikowania powierzchni biologicznie czynnej przewidziano aż 4 odmiany użytków (rolne, leśne wraz gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi, ekologiczne oraz wody). Najliczniej reprezentowane są, co oczywiste, klasyczne postaci działalności rolniczej związane z pracami polowymi, chowem zwierząt, sadownictwem i pasterstwem. Wyznacza się dla nich jednocześnie klasę bonitacyjną gleby (od I do VI) odpowiadającą jej żyzności – przydatności do produkcji żywności.

Analogicznie jak w urbanistyce wysuwa się na pierwszy plan formy ekologiczne, tworząc dla nich oddzielne miejsce zaszerogowania. Do tej podgrupy zalicza się jednak nie tylko prawnie chronione ekosystemy, ale także grunty wymienione w decyzjach administracyjnych wojewody lub uchwałach rad gminy na podstawie przepisów odrębnych i szczególnych. Twierdzi się, że można byłoby tutaj swobodnie dokooptować wszystkie grunty pod wodami, które niejednokrotnie stanowią przecież źródło wody pitnej dla mieszkańców, gospodarstwo rybackie czy bazę rekreacji, turystyki i wypoczynku.

W geodezyjno-kartograficznej klasyfikacji, w przeciwieństwie do planistycznej, wyróżnia się nieużytki, do których zaliczono przede wszystkim bagna (trzęsawiska), piaski, plaże nieurządzone, wydmy, rumowiska oraz pokopalniane wyrobiska nieprzeznaczone do rekultywacji. Ponadto wyróżnia się kolejny rodzaj użytków, bardzo podobnych – tereny różne. W ich skład wchodzi m.in. nieczynne hałdy, wysypiska, byłe poligony wojskowe, jak również wały ochronne nieprzystosowane do ruchu kołowego. Nie spełniają one zazwyczaj żadnych istotnych funkcji dla społeczeństwa i gospodarki, dlatego też powinny być uznane za nieużytek, co pozwoliłoby na połączenie obu grup funkcjonalnych w jedną, o nieznacznie szerszym zakresie.

Posługiwanie się niniejszą systematyzacją nastrocza pewne problemy interpretacyjne, wynikające z jej rozbieżności z odczuciami społecznymi. Jako dobry przykład należy podać cmentarze, włączone do „innych terenów zabudowanych”, pomimo iż naturalnie kojarzą się

z miejscem kultu religijnego (sacrum) bądź zielenią parkową z uwagi na ich zewnętrzną scenografię. Legislador przezornie zapobiegł jednak uznaniowości, wymieniając kolejno przynależność wszystkich składników przestrzeni do poszczególnych typów i rodzajów użytkowania gruntów, czego nie zrobiono tworząc prawo w zakresie kanonów sztuki projektowania przestrzennych struktur osadniczych.

Propozycja kodyfikacji

Przeprowadzone dotychczas rozważania wystarczająco świadczą o tym, że istniejący w Polsce system klasyfikacji funkcji terenów wymaga merytorycznej dyskusji nad jego kompleksową reformą, w tym pod kątem pełnej standaryzacji. Dla całokształtu działań podejmowanych w sferze gospodarki przestrzennej najbardziej dogodnie byłoby posługiwanie się jednolitą terminologią, co znacznie ułatwiłoby przepływ informacji oraz wzajemne komunikowanie się przedstawicieli różnych profesji: urbanistów, geodetów, geografów, rzeczoznawców majątkowych, bankowców, prawników, inwestorów etc. Zmniejszy też skalę nieporozumień oraz błędów popełnianych na skutek nieściśłego doboru nazewnictwa.

Powyższe zamierzenia, przynajmniej w znacznej części, może spełnić propozycja zhierarchizowanego podziału, zapoczątkowana wyróżnieniem 3 klas zagospodarowania gruntów, tj. użytków sztucznych, użytków naturalnych i nieużytków. W pierwszej grupie powinno znaleźć się mieszkalnictwo, usługi, przemysł oraz infrastruktura techniczno-transportowa. Dla terenów osadniczych wskazuje się następnie wyznaczenie obszarów zabudowy jednorodzinnej (łącznie z zagrodową) i wielorodzinnej, jak też mieszanej. Wiadomo bowiem, że mieszkalnictwo koegzystuje z nieuciąźliwymi usługami (zwłaszcza handlem i rzemiosłem), choć zajmuje pozycję dominującą. Oznacza to, iż konieczne staje się wyznaczenie dopuszczalnych branż działalności gospodarczej wraz z wielkością udziału w strukturze przestrzennej jednostek bilansowych.

Usługi najlepiej segregować według 5 ich rodzajów: 1) handel z gastronomią, 2) edukacja, ochrona zdrowia i kultura (w tym instytucje naukowe, apteki i obiekty sakralne), 3) administracja i placówki otoczenia biznesu, 4) rzemiosło, 5) sport, turystyka i rekreacja. Zestawienie takie wykorzystuje różne kryteria pokrewieństwa lub podobieństwa składowych danej podklasy. Przykładową cechą wspólną nauczania, porady lekarskiej i pracy artystycznej jest ich wymiar niematerialny i trudno kwantyfikowalny.

Przemysł warto dzielić w specjalnie przekształconym układzie gałęziowym, przy czym suwerenność górnictwa i hutnictwa nie podlega dyskusji. W rodzimych warunkach największą rolę odgrywa produkcja artykułów spożywczych, dlatego trzeba dla niej stworzyć nową kategorię przeznaczenia gruntów, podczas gdy pozostałe formy wytwórczości można zagregować jako „inne”, stosując dodatkową miarę – stopień wpływu na otoczenie.

Infrastruktura techniczno-transportowa to także 5 podtypów użytkowania terenów, każdy o odmiennej istocie. Pierwszy z nich – energetyka, obejmuje urządzenia i obiekty związane z wytwarzaniem i przesyłaniem energii elektrycznej, gazu i ciepła. Kolejne odnoszą się do telekomunikacji, gospodarki wodno-kanalizacyjnej łącznie z oczyszczaniem i neutralizacją ścieków oraz składowania i recyklingu odpadów stałych. Szczególne znaczenie ma jednak sieć powiązań komunikacyjnych, nazywana często systemem

krążenia, terminem zaczerpniętym z nauk medycznych. Od jej sprawności i kompatybilności jej elementów zależy prawidłowa aktywność serca, jakim jest gospodarka oraz poszczególnych narządów – organów wspierających (administracji, oświaty, organizacji finansowych itp.). Wysoka ranga tych układów upoważnia zarazem do wyjątkowego sprecyzowania funkcji IV rzędu – obsługi komunikacji drogowej, kolejowej, lotniczej i wodnej.

Drugą klasą zagospodarowania przestrzennego – równie ważną dla egzystencji współczesnego człowieka jak środowisko techniczne – są użytki naturalne. Na geograficzno-fizycznych i biologiczno-chemicznych właściwościach gruntów opiera się przecież rolnictwo, sadownictwo, ogrodnictwo, leśnictwo i rybołówstwo, z których każde ma rozbieżne wymagania lokalizacyjne. Na uprawy roślinne w różnym stopniu wpływa rodzaj gleb, długość okresu wegetacyjnego, wielkość opadów, kierunki wiatrów, nasłonecznienie. Nie będą to z kolei czynniki pierwszoplanowe dla gospodarki rybackiej, gdzie decyduje głównie czystość i temperatura wody oraz jej zasobność w plankton. Ponadto należy pamiętać, że dla poszczególnych odmian zasiewów i nasadzeń a także chowu zwierząt priorytetowe mogą stać się okoliczności i bodźce pozaprzyrodnicze (agrotechniczne, ekonomiczne lub społeczne). Implikuje to powściągliwość w ustanawianiu zbyt wielu podtypów bioekologicznej przestrzeni produkcyjnej z uwagi na presumpcję o nierozłączności dywersyfikacji w tak szeroko określonej perspektywie analitycznej. Proponuje się zatem wyodrębnienie jedynie gruntów polowych (łącznie z sadami, szklarniami, łąkami i pastwiskami), leśnych (zadrzewionych lub zakrzewionych) i pod wodami (morskimi, płynącymi, stojącymi, stawami i rowami), bez ich dalszej formalnej konkretyzacji.

Do użytków naturalnych włącza się tereny zieleni urządzonej, mimo że zostały zazwyczaj stworzone w całości lub części przez człowieka, albo podlegają jego oddziaływaniu na skutek zabiegów upiększających i pielęgnacyjnych. Niezależnie od postępu cywilizacyjnego niewrażliwe pozostają jednak walory środowiskowe i krajobrazowe. Największym arealem charakteryzują się parki, skwery i zieleńce traktowane razem, a następnie ogrody działkowe i cmentarze. Dla tych form przyjmuje się zindywidualizowane kategorie funkcjonalne, czego nie można zarekomendować wobec ogrodów botanicznych i zoologicznych oraz innych zbliżonych profilem działalności (palmiarni, oceanariów lub alpinariów), które należy raczej rozpatrywać jako usługi sportu, turystyki i rekreacji, ze względu na ich komercyjny charakter – odpłatność za zwiedzanie.

Powierzchnie nienadające się do wykorzystania na cele rolnicze lub leśne, jak również obszary nieodpowiednie dla budownictwa z punktu widzenia struktury podłoża tworzą klasę nieużytków. Niewątpliwie uzyskają w przyszłości wartość użytkową w momencie zastosowania innowacyjnych technik inżynieryjno-konstrukcyjnych lub nieznanych dzisiaj metod produkcji roślinno-zwierzęcej. Przyjmują więc obecnie postać naturalnej bariery wynikającej z pierwotnych cech środowiska geograficznego (Budner 2004).

Podsumowanie

Przedstawiony w zarysie nowy model klasyfikowania terenów miejskich nie jest zapewne jedynie słuszny i pozbawiony wad. O jego przydatności dla potrzeb planistycznych i ewidencyjnych można byłoby się dopiero wypowiedzieć po pilotażu przeprowadzonym

w kilkunastu, kilkudziesięciu gminach i powiatach. Interesujące spostrzeżenia wnieśliby wtedy eksperci: urzędnicy, urbaniści, architekci i geodeci oraz aktorzy gry o wspólną przestrzeń – inwestorzy prywatni lub publiczni (zwłaszcza w zakresie ekonomiczno-finansowym). Wszelkie uwagi winny zostać następnie wnikliwie przeanalizowane za pomocą procedur naukowo-badawczych, prowadzących do uzyskania optymalnego instrumentu działania administracji samorządowej. Taka kolejność i sposób postępowania pozostawałby zarazem w zgodzie z ideą gospodarki opartej na wiedzy oraz przyczyniłyby się do lepszego harmonizowania ładu przestrzennego.

Literatura

- Boyce R., 1974, *The Bases of Economic Geography*. Holt, Reinhart and Winston, New York.
- Bromek K., 1955, *Opracowanie szczegółowej mapy użytkowania ziemi dla Krakowa*. Przegląd Geograficzny, t. XXVII, z. 3/4.
- Budner W., 2004, *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*. Wydawnictwo AE, Poznań.
- Chudak M., 2001, *Przekształcenia struktury funkcjonalno-przestrzennej Leszna w latach 1965-2000*. [w:] *Prace z gospodarki przestrzennej* (red. A. Sobczak), Zeszyt naukowy nr 14, Wydawnictwo AE, Poznań, s. 100-101.
- Chudak M., 2007, *Wybrane instrumenty polityki handlowej samorządu miasta Leszna*. [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace naukowe nr 1161 (red. D. Strahl), Wydawnictwo AE im. Oskara Langego, Wrocław.
- Chudak M., 2008, *Znaczenie funkcji akademickiej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miasta średniej wielkości (przykład Leszna)*. [w:] *Rola wyższych uczelni w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym miast*. Red. T. Markowski, D. Drzazga, Studia KPZK PAN, t. CXXI.
- Chudak M., 2009, *Lokalizacja przedsiębiorstw a miejscowe planowanie przestrzenne. Studium przypadku miasta Leszna*. Wydawnictwo PWSZ im. Jana Amosa Komeńskiego, Leszno.
- Chudak M., 2009, *Lokalizacja przedsiębiorstwa przemysłowego*. *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa* nr 6 (713), Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „Orgmasz”, Warszawa, s. 34.
- Domański R., 2006, *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Gaczek W. M., 1992, *Proces zmian użytkowania terenów w regionie miejskim na przykładzie Poznania*, Zeszyt naukowy nr 117, Wydawnictwo AE, Poznań, s. 5-6.
- Gaczek W. M., 2003, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Poznań.
- Grocholska J., 1974, *Czynniki wpływające na użytkowanie ziemi w Warszawie*, Studia KPZK PAN, t. XLVI.
- Hall T., 2006, *Urban Geography*, Routledge, London-New York.
- Karwińska A., 2008, *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Liszewski S., 1977, *Tereny miejskie a struktura przestrzenna Łodzi*, Acta Universitatis Lodzensis, Łódź.
- McCann P., 2001, *Urban and Regional Economics*, Oxford University Press, Oxford – New York.
- Mydel R., 1979, *Rozwój struktury przestrzennej miasta Krakowa*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich PAN, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk.
- Parysek J., 2006, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Seyfried W.R., 1970, *Location and the Centrality of Urban Value*, Land Economics, vol. 46.
- Stodczyk J., 2003, *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*, Wydawnictwo UO, Opole.

- Wood G., 2003, *Die postmoderne Stadt: neue Formen der Urbanität im Übergang vom zweiten ins dritte Jahrtausend*. [w:] *Kulturgeographie. Aktuelle Ansätze und Entwicklungen*. Spectrum (red. H. Gehardt, P. Reuber, G. Wolkersdorfer), Akademischer Verlag, Heidelberg.
- Ziobrowski Z., 1992, *Mierniki jakości przestrzeni miejskiej*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.

URBAN LAND DESIGNATION VERSUS ITS USE

Abstract. The paper makes an attempt at standardizing the terminology, which is used by Polish legislative authority, and which relates to spatial economy management on the commune and county levels. Current and valid executory provisions employ two classifications of land functions: one for planning procedures, and the other for geodetic and cartographic procedures. This hinders monitoring of land use structure transformations which, theoretically, have to comply with urban planning provisions as those pertaining to the local law.

Based on the review of the literature on the subject and existing administrative resolutions, a new classification of land designation and land use is presented. That classification establishes three main land development classes (artificial farmlands, natural farmlands, and wasteland), as well as a dozen or so of their subtypes of first, second, and even third order. Special attention was paid to services and industry as activities, which create the general social and economic growth. Areas, which are biologically active and of considerable significance for the urban landscape aesthetics and composition, though of the secondary nature, were discussed briefly.

The author calls for empirical verification of his systemization through its pilot implementation in selected local government units. Opinions obtained from experts (local government officers, urban planners, architects, geodesists, investors) will then make it possible to finally optimise the presented systemization by means of scientific research procedures. Such a sequence and mode of operation would be in line with the idea of the knowledge-based economy, and would contribute to a better harmonization of spatial order.

Key words: land designation, land use, spatial planning, geodesy, city

Dr Mariusz Chudak
Instytut Ekonomii i Zarządzania
PWSZ im. J.A. Komeńskiego
Leszno